



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2018-2019

CL/PG

P.V. J 13

Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 13 mars 2019

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal du 28 février 2019
2. Examen du volet justice du projet de budget de l'Etat 2019
3. 7276 Projet de loi instituant un régime de protection de la jeunesse et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire
- Continuation de l'examen des articles
4. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, Mme Simone Beissel, remplaçant Mme Lydie Polfer, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Alex Bodry, Mme Stéphanie Empain, M. Marc Goergen, Mme Carole Hartmann, M. Charles Margue, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz, remplaçant M. Léon Gloden

M. Félix Braz, Ministre de la Justice

Mme Marie-Anne Ketter, M. Bob Lallemand, Mme Nathalie Solagna, du Ministère de la Justice

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Léon Gloden, Mme Lydie Polfer

M. Marc Baum, observateur délégué

*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission

*

1. **Approbation du projet de procès-verbal du 28 février 2019**

L'approbation du projet de procès-verbal sous rubrique est reportée à une prochaine réunion.

2. Examen du volet justice du projet de budget de l'Etat 2019

Monsieur Félix Braz présente les grandes lignes du volet justice du projet de budget¹ de l'Etat 2019.

- **Section 07.0 - Justice**

Monsieur Félix Braz signale d'ores et déjà que le budget relatif à la justice ne varie que peu d'une année à l'autre. Une des charges principales dans le budget du ministère de la Justice constitue la rémunération du personnel employé par son ministère, les frais de personnel des services judiciaires et des établissements pénitentiaires. S'il est vrai que les dépenses augmentent de presque 14%, force est de constater que le budget accordé au ministère de la Justice ne représente que *grosso modo* 1% du budget total de l'Etat luxembourgeois pour l'année 2019.

La plupart des projets d'infrastructures liés à l'activité du ministère de la Justice, respectivement à l'activité des services judiciaires et des établissements pénitentiaires, sont achevés. A titre d'exemple, on peut relever la rénovation du tribunal d'arrondissement de Diekirch. La construction du nouveau centre pénitentiaire d'Uerschterhaff est en cours et les coûts y relatifs figurent au sein du budget du ministère de la Mobilité et des Travaux publics.

A l'heure actuelle, les infrastructures à disposition des services judiciaires sont jugées satisfaisantes. Or, il n'est pas exclu que la cité judiciaire fera face à un manque de surface dans les prochaines années. Il y a lieu de garder à l'esprit que les réformes législatives adoptées au cours de la précédente législature ont augmenté d'un tiers le nombre de magistrats.

D'un premier aperçu, on pourrait croire que les frais de personnel du ministère de la Justice auraient augmentés de façon exponentielle. Or, cette augmentation s'explique par le fait que les rémunérations du personnel ne figurent plus dans les comptes du ministère de la Fonction Publique et de la Réforme administrative, mais dorénavant dans les comptes du ministère qui emploie réellement lesdits fonctionnaires et employés de l'Etat.

Quant à l'augmentation du poste relatif aux frais d'experts et d'études, cette augmentation s'explique partiellement par le financement d'une étude scientifique sur l'histoire de la justice au Luxembourg, qui est réalisée en collaboration avec l'Université du Luxembourg.

De plus, il y a lieu de signaler que le Ministère de la Justice a fait recours à des traducteurs spécialisés, qui traduisent de nombreux textes légaux en anglais, dans le cadre de la prochaine évaluation du Groupe d'action financière (ci-après « *GAFI* »). Par conséquent, les frais de traduction et d'interprétation augmentent de 1.000 euros à 173.160 euros.

¹ cf. document parlementaire 7450 - Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2019 et modifiant :

1° le Code de la sécurité sociale ;

2° le Code du travail ;

3° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung »)

4° la loi modifiée du 30 juin 1947 portant organisation du Corps diplomatique ;

5° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;

6° la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;

7° la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé « Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall » ;

8° la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ;

9° la loi modifiée du 24 décembre 1999 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2000 ;

10° la loi modifiée du 22 décembre 2006 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007 ;

11° la loi modifiée du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes

L'augmentation des frais liés aux indemnités versées aux avocats-stagiaires accomplissant le stage judiciaire s'explique par le fait que le Luxembourg continue d'attirer de nombreux juristes qui souhaitent s'inscrire aux barreaux luxembourgeois.

Quant aux frais de route et de séjour à l'étranger, il y a lieu de signaler que ces derniers baissent de 531.582 euros à 215.000 euros. Dorénavant, les juridictions judiciaires et administratives peuvent participer à des formations ou colloques à l'étranger et inviter des tiers à des déjeuners professionnels, sans demander une autorisation préalable du Ministre de la Justice.

- **Section 07.1 – Services judiciaires**

Le poste du budget relatif à la rémunération du personnel est en augmentation, ce qui s'explique par le fait que plus de personnel a été recruté. Ainsi, à côté du recrutement de nouveaux magistrats, il y a lieu de relever que des greffiers supplémentaires ont également été recrutés, ainsi que des fonctionnaires et employés travaillant pour le Service central d'aide aux victimes (ci-après « SCAS »). Sur la période depuis la rentrée judiciaire de l'année 2017 jusqu'à présent, un nombre total de 45 magistrats a pu être recruté. Le Ministre accueille favorablement le fait que les juridictions ne font actuellement pas face à un problème de recrutement, comme cela a pu être le cas dans le passé.

En outre, il a été décidé de mettre à disposition des fonds supplémentaires afin d'agrandir la fourrière pour y stationner des véhicules saisis ou confisqués par les autorités judiciaires. Actuellement, la fourrière de l'Etat fait face à un manque de places et des emplacements supplémentaires auprès des prestataires de services doivent être loués.

Enfin, il convient de relever que les frais postaux ont légèrement baissé et que les frais liés à l'assistance judiciaire ont légèrement augmenté.

- **Section 07.2 – Etablissements pénitentiaires**

La grande majorité des frais occasionnés est liée à la rémunération du personnel. L'augmentation des frais médicaux s'explique par le fait qu'un avenant au contrat de prestation de services a été conclu avec le Centre hospitalier de Luxembourg. De plus, les établissements pénitentiaires ont acheté de nouveaux équipements de sécurité, ce qui explique une augmentation de ce poste budgétaire.

- **Section 07.3 – Juridictions administratives**

La grande majorité des frais occasionnés est liée à la rémunération du personnel. A noter que les juridictions administratives disposent dorénavant de leur propre budget attribué aux frais de route et de séjour à l'étranger.

Echange de vues

- ❖ Monsieur Charles Marque renvoie au chantier du nouveau Centre pénitentiaire d'Uerschterhaff et souhaite avoir des informations supplémentaires sur l'avancement de celui-ci.

En outre, l'orateur s'interroge sur le profil des personnes recrutées par les services judiciaires. Il signale qu'un recrutement en grand nombre de personnes faisant partie de la même tranche d'âge risque de se répercuter sur le fonctionnement de l'institution à moyen et à long terme,

comme elle devra gérer de nombreux départs à la retraite successifs au fil d'une courte période temps et subir le risque que le savoir-faire des anciens magistrats ne soit pas transmis aux personnes nouvellement recrutées.

Monsieur Félix Braz explique que ce chantier a pris un retard de 6 mois, suite à un recours formé devant les juridictions administratives par un opérateur économique contre une des dispositions prévues par la soumission du marché public. A l'heure actuelle, les travaux avancent selon le calendrier prévu.

L'orateur indique qu'il a visité le chantier, afin de prendre connaissance de l'avancement de celui-ci et des défis auxquels les constructeurs font face. Il y a lieu de souligner que la phase préalable à la mise en service des bâtiments constitue une phase délicate qui nécessite une attention particulière de la part des experts en la matière. Plusieurs séries de tests et de scénarios doivent être effectuées et analysées de façon approfondie avant la mise en service des bâtiments.

Quant au profil des personnes recrutées au sein de la magistrature, il y a lieu de relever qu'une condition de nationalité s'impose outre les critères de qualifications requis, et que seuls des personnes de nationalité luxembourgeoise peuvent briguer un tel poste. Par conséquent, le nombre de candidats est limité. Quant à la tranche d'âge de ces personnes, il y a lieu de noter que beaucoup d'entre eux sont plutôt jeunes. Afin de pouvoir recruter aussi des personnes disposant d'une plus grande expérience professionnelle, la loi prévoit, à côté de la possibilité d'un recrutement par examen-concours, également la possibilité d'un recrutement sur dossier.

- ❖ Monsieur Guy Arendt renvoie à l'article budgétaire relatif aux subsides octroyés aux barreaux et autres associations nationales et souhaite savoir comment s'explique l'accroissement y relatif de 1.500 euros dans le compte provisoire 2017 à un montant de 52.500 euros dans le cadre du projet de budget 2019.

Mme Marie-Anne Ketter explique que les barreaux luxembourgeois subissent des frais de fonctionnement et d'organisation liés à l'organisation des assistances judiciaires (exemples : les loyers payés pour des locaux loués, des frais administratifs, etc.). Les autorités publiques ont subdélégué le fonctionnement de l'assistance judiciaire et la vérification des dossiers de ce moyen d'accès à la justice pour les personnes défavorisées aux organes régulateurs de la profession d'avocat. Des subsides y relatifs sont versés aux barreaux depuis de nombreuses années. Or, depuis cet exercice budgétaire, les montants y relatifs figurent au sein d'un article à part, ce qui n'était pas le cas des exercices budgétaires précédents, et ce qui explique l'existence de ces chiffres.

- ❖ Monsieur Gilles Roth renvoie au montant prévu par le projet de budget de l'année 2019 pour l'octroi d'assistances judiciaires au bénéfice de personnes défavorisées. L'orateur se demande si le montant de 8.300.000 euros y relatif peut être considéré comme suffisant. De plus, l'orateur renvoie aux explications récentes de Monsieur le Ministre de la Justice portant sur une réforme de ce mécanisme et l'introduction d'un seuil dégressif. De plus, l'orateur signale que les indemnités accordées aux avocats, qui sont prêts à représenter des mandants défavorisés, sont peu élevées par rapport aux rémunérations fixées pour d'autres experts, tels que les architectes et les ingénieurs-conseils.

En outre, l'orateur renvoie au risque de débordement des greffiers auprès des juridictions, chargés d'envoyer des requêtes aux justiciables convoqués à une audience de divorce. Il renvoie aux discussions y relatives qui ont eu lieu en commission parlementaire lors de l'instruction parlementaire du projet de loi 6996² et lors desquelles le groupe politique CSV a

² Le projet de loi 6996 est devenu par la suite la loi du 27 juin 2018 instituant le juge aux affaires familiales, portant réforme du divorce et de l'autorité parentale et portant modification :
1. du Nouveau Code de procédure civile ;

plaidé en faveur d'une signification des actes introductifs d'instance par voie d'huissier de justice.

Quant aux dépenses en capital liés au projet « *paperless justice* », l'orateur déplore le fait que des codes de lois ne soient plus édités et publiés sous format papier par le ministère de la Justice. D'autres codes, tels que le code fiscal, ne sont plus mis à jour, ce qui est regrettable, alors qu'il s'agit d'une matière qui affecte de nombreuses personnes dans leur vie quotidienne.

Enfin, l'orateur souhaite avoir des informations additionnelles sur les phases de recrutement de gardiens pour le nouveau Centre pénitentiaire d'Uerschterhaff.

Monsieur Félix Braz signale qu'avant 2013, quasiment tous les crédits budgétaires non limitatifs étaient sous-évalués, de sorte que les différents articles budgétaires du projet de budget ne correspondaient que rarement à la réalité des dépenses. Il a été la volonté du Gouvernement d'inscrire des montants réalistes dans les projets de budget. Ainsi, le montant prévu pour l'assistance judiciaire n'est pas sous-évalué.

L'orateur confirme que les indemnités accordées aux experts varient fortement d'une autorité publique à l'autre. Il saluerait plus de cohérence en la matière. Quant aux indemnités allouées aux avocats qui se déclarent prêts à effectuer des assistances judiciaires, il convient de noter que des discussions préalables avec les barreaux sont menées, afin de discuter du bien-fondé d'un accroissement desdites indemnités. Or, il faut insister sur le fait que l'accès à la justice pour tous les citoyens ne peut être garanti uniquement par un effort conjoint des avocats et de l'Etat.

Quant au projet « *paperless justice* », l'orateur signale que la décision portant sur la mise en place de celui-ci a été prise par Monsieur le Ministre de la Justice de l'époque.

Quant aux critiques soulevées par Monsieur Gilles Roth au sujet de la transmission des requêtes par les juridictions, l'orateur ne partage pas ces dernières. Il défend la réforme adoptée et signale que des discussions internes avec des magistrats auront lieu prochainement afin de dresser un premier bilan de la mise en application de ladite réforme législative. L'orateur rappelle également que la Chambre des Députés avait adopté une motion sur l'évaluation qualitative de la réforme trois ans après son entrée en vigueur. Suite à cette évaluation, des modifications ponctuelles de la réforme peuvent être effectuées.

Quant au recrutement de gardiens pour le nouveau Centre pénitentiaire d'Uerschterhaff, il convient de noter que la première phase de recrutement démarrera en 2019. Au cours de celle-ci, une quinzaine de postes nouveaux seront créés. A l'heure actuelle, une condition de nationalité est imposée pour exercer le métier d'agent pénitentiaire. S'il s'avère dans le futur que les autorités publiques ne peuvent pas recruter un nombre suffisant d'agents pénitentiaires, alors une réforme législative portant sur une abolition de la condition de nationalité devra être envisagée.

2. du Code civil ;

3. du Code pénal ;

4. du Code de la sécurité sociale ;

5. du Code du travail ;

6. de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions et rentes ;

7. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;

8. de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse ;

9. de la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance ;

10. de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats ;

11. de la loi du 27 juin 2017 arrêtant un programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire. (Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial : A589 du 12 juillet 2018)

- ❖ Monsieur Roy Reding esquisse plusieurs pistes de réflexions pour rendre l'assistance judiciaire plus attrayante pour les avocats. L'orateur renvoie à son expérience professionnelle en la matière et estime que les démarches et formalités administratives liées au traitement des dossiers de bénéficiaires de l'assistance judiciaire sont démesurées.

De plus, la révision unilatérale des mémoires d'honoraires, fournis par les avocats qui exercent leur mandat sous le mécanisme de l'assistance judiciaire, est souvent perçue par ces derniers comme dénigrante envers le travail presté.

Monsieur Félix Braz donne à considérer que l'octroi et les modalités de facturation de l'assistance judiciaire se déroulent sous la responsabilité des barreaux luxembourgeois.

- ❖ Monsieur Laurent Mosar estime qu'il ne peut être exclu que de nombreux avocats-stagiaires étrangers s'établissent au Luxembourg en raison du versement d'une indemnité de stage par les autorités publiques.

Par ailleurs, l'orateur souhaite avoir des informations supplémentaires sur le recrutement éventuel de référendaires auprès des juridictions luxembourgeoises. Il se demande quels profils sont recherchés par les autorités judiciaires.

Quant au prochain cycle d'évaluation du GAFI qui démarrera en 2020, il convient de se demander si le projet de budget présenté ci-dessus prévoit assez de ressources pour préparer adéquatement cette évaluation. L'orateur signale que cette évaluation revêt une importance cruciale pour l'économie luxembourgeoise. Selon les informations détenues par l'orateur, plusieurs organismes chargés de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme font face à un manque d'effectifs. De plus, des scandales financiers qui ont fait l'objet d'une couverture médiatique³ large, tels que l'affaire du fonds souverain malaisien « 1MDB », n'ont pas encore donné lieu à des décisions de justice coulées en force de choses jugées au Luxembourg, alors que certaines juridictions étrangères ont déjà prononcé des condamnations pénales lourdes contre des personnes accusées d'avoir commis des infractions graves. L'orateur craint que l'absence de décisions de justices coulées en force de choses jugées y relative, risque de se répercuter négativement sur l'évaluation du GAFI.

Monsieur Félix Braz renvoie aux chiffres officiels d'avocats-stagiaires qui se sont inscrits aux barreaux luxembourgeois pour effectuer leur stage judiciaire au Luxembourg. Les chiffres existants ne fournissent aucune information sur la nationalité de ces derniers, ni sur les raisons ayant animé ces derniers à s'établir au Luxembourg.

Quant au recrutement de référendaires, les candidats à recruter doivent être titulaires d'un diplôme de Master en droit.

Quant aux moyens financiers mis à disposition de la Cellule de renseignement financier, il convient de noter que le poste budgétaire de cet organisme augmentera l'année prochaine. Des recrutements supplémentaires sont également en cours. De plus, des recrutements supplémentaires auprès de la Police judiciaire sont également prévus. Les profils y recherchés seront cependant difficiles à trouver, comme les profils recherchés sont atypiques : il s'agit d'experts de la lutte contre la criminalité financière et économique disposant de plusieurs années d'expériences en la matière.

³ A titre d'exemple : <https://www.wort.lu/de/business/un-an-apres-l-ouverture-de-l-enquete-luxembourgeoise-la-justice-a-l-oeuvre-dans-le-scandale-1mdb-58dbdf4ca5e74263e13acc03>

3. 7276 Projet de loi instituant un régime de protection de la jeunesse et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire

Les travaux parlementaires relatifs au projet de loi sous rubrique sont reportés à une prochaine réunion.

4. Divers

1. Publication de l'avis de l'avis consultatif de la Commission consultative des Droits de l'Homme

La Commission de la Justice juge utile de publier l'avis consultatif de la Commission consultative des Droits de l'Homme en tant que document parlementaire.

2. Invitation de Madame Renate Winter en commission parlementaire

La Commission de la Justice juge utile d'inviter Madame Renate Winter, éminente spécialiste des droits de l'enfant, en sa qualité de « *Chairperson of the Committee on the Rights of the Child at the United Nations* », en commission parlementaire dans le cadre de l'instruction parlementaire du projet de loi 7276.

Ladite réunion aura lieu le 25 mars 2019 de 12h15 à 13h45. Il est proposé de mettre une collation à disposition des participants.

3. Invitation de représentants de divers organismes extra-parlementaires en commission parlementaire

La Commission de la Justice juge utile de s'entretenir, dans le cadre de l'instruction parlementaire du projet de loi 7276⁴, avec les représentants des organismes extra-parlementaires suivants :

- l'association sans but lucratif ATD Quart Monde ;
- l'association sans but lucratif FEDAS ;
- l'association sans but lucratif Ances ;
- Madame le Médiateur du Grand-duché de Luxembourg ;
- la Commission consultative des droits de l'Homme (CCDH) ;
- l'Office national de l'enfance (ONE) ;
- le Service central d'assistance sociale (SCAS).

Le Secrétaire-administrateur,
Christophe Li

Le Président de la Commission de la Justice,
Charles Margue

⁴ Projet de loi instituant un régime de protection de la jeunesse et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire